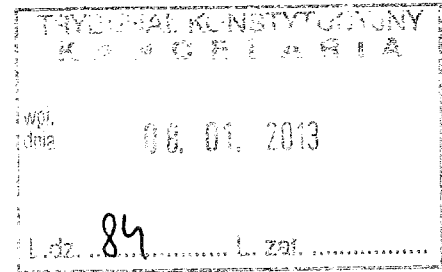




Minister Sprawiedliwości

DPrC – IV – 4604 – 2/12 /19
dot. sygn. akt K 27/12

Warszawa, dnia 7 stycznia 2013 r.



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowaniem w sprawie:

1) z wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności: art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; zwanej dalej: Konwencją) oraz art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, ze zm.) z art. 92 ust. 1 i z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a także z art. 6 Konwencji,

2) z wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności: art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w zakresie dotyczącym nadania brzmienia art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, obowiązującego od 28 marca 2012 r. w zakresie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia, wydanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa,

z art. 176 ust. 2 Konstytucji oraz art. 180 ust. 5 w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji,

- w nawiązaniu do pisma Przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2012 r., skierowanego w trybie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.)

przedstawiam następującą opinię w sprawie.

Przedmiotem wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego są zarzuty niezgodności art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 15 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji RP, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.) oraz art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, z późn. zm.) z art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a także art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzeń tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości, kierując się potrzebą zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, a także uwzględniając ekonomię postępowania sądowego, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie.

Zgodnie z art. 3 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych, Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii

Krajowej Rady Sądownictwa, tworzy i znosi, w drodze rozporządzenia, sądy wojskowe oraz określa ich siedziby i obszary właściwości.

W opinii wnioskodawców upoważnienie Ministra Sprawiedliwości (Ministra Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości) jako organu władzy wykonawczej do tworzenia lub znoszenia, w drodze wydawanych przez siebie rozporządzeń, sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości stanowi *de facto* ingerencję w sferę władztwa zastrzeżonego dla władzy ustawodawczej. Teza powyższa wywodzona jest z faktu, iż kompetencja do tworzenia i znoszenia sądów to przejaw władztwa organizacyjnego nad działalnością sądów, która winna być wykonywana jedynie przez władzę ustawodawczą w formie ustawy.

Jednym z aspektów władztwa organizacyjnego nad działalnością sądów jest ustawowe określenie ich właściwości, zarówno rzeczowej, instancyjnej, jak i miejscowej. Działając w granicach upoważnienia ustawowego, Minister Sprawiedliwości uzyskał prawo do określania obszaru właściwości miejscowej tworzonych przez siebie sądów. W ocenie wnioskodawców, upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do określania obszarów właściwości i siedzib sądów, a także ich tworzenia i znoszenia w drodze rozporządzenia wprowadza wyłom w zasadzie nieusuwalności sędziów. Jednocześnie akcentuje się, iż wszelkie wyjątki od tej zasady winny być uregulowane w akcie normatywnym rzędu ustawowego.

Zdaniem wnioskodawców wyznaczony Ministrowi Sprawiedliwości kierunek regulacji w drodze rozporządzeń nie został wskazany w sposób pozwalający na ustalenie wyraźnego zamiaru ustawodawcy oraz w sposób wykluczający dowolność regulacji w tym zakresie. Stanowienie prawa przez organy władzy wykonawczej może nastąpić jedynie na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego zawierającego określoną, merytoryczną treść dyrektywalną – wytyczne określające kierunek lub cel, który miałyby zostać osiągnięty w rozporządzeniu. Niedopuszczalne jest, w ocenie wnioskodawców, przenoszenie – na mocy delegacji ustawowej – uprawnień ustawodawcy do kształtowania systemu sądownictwa do właściwości władzy wykonawczej.

Wnioskodawcy, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, podnieśli, iż tworzenie i znoszenie sądów, jak również wyznaczanie ich siedzib i określanie właściwości sądów to kwestie o istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności oraz praw człowieka i obywatela, które muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie i nie mogą być przekazywane do uregulowania

w drodze rozporządzeń. Z kolei przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do decydowania, który z sądów będzie właściwy w danej sprawie, budzi wątpliwości co do zgodności z zagwarantowanym w Konstytucji prawem każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez uzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

1) Odnośnie do zarzutu niezgodności art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 3 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 15 ust. 2 Konstytucji

Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Z regulacji tej wynika generalnie, że w demokratycznym państwie prawnym postępowanie sądowe musi zostać uregulowane w ustawie i spełniać pewne minimalne wymogi określoności, zrozumiałości i precyzji językowej. Z art. 176 ust. 2 Konstytucji wynika natomiast dyrektywa, aby instytucje odnoszące się do "postępowania sądowego" oraz materii objętej gwarancjami prawa do sądu uregulowane zostały w akcie rangi ustawowej tak zredagowanym, by jednostka mogła przewidzieć konsekwencje swoich postępowań, a także decyzje organów państwowych (zob. wyrok z 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12).

W ocenie wnioskodawców użyte w art. 176 ust. 2 Konstytucji pojęcie „ustroju” ma szerokie znaczenie, obejmujące zarówno ustalanie obszarów sądów, jak też ich tworzenie i znoszenie, a zatem powinno być regulowane materia ą ustawową, zgodnie z art. 15 ust. 2 Konstytucji. Z poglądem tym nie można się zgodzić. Należy mieć na uwadze, że art. 15 ust. 2 Konstytucji wprowadza wyraźne rozróżnienie zagadnień w zakresie podziału terytorialnego kraju, które muszą być dokonane ustawą. Jest nim zasadniczy podział państwa, do którego nie można zaliczyć podziału kraju na obszary właściwości sądów, który jest podziałem specjalnym. Wyrazem podziału zasadniczego kraju jest podział wprowadzony ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.). Art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.) przewidywał, iż do dnia 31 grudnia 1999 r. ministrowie oraz kierownicy urzędów

centralnych, każdy w zakresie swojego działania, dostosują istniejące systemy organizacyjne, ewidencyjne i informacyjne do nowej organizacji terytorialnej administracji publicznej. Z powyższego wymogu z mocy art. 95 ust. 2 ustawy został zwolniony Minister Sprawiedliwości, w zakresie obowiązku dostosowania struktury sądownictwa powszechnego i powszechnych jednostek prokuratury do nowego podziału terytorialnego państwa. W odróżnieniu od zasadniczego podziału terytorialnego w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych został przewidziany bowiem podział specjalny - podział terytorium państwa na obszary właściwości sądów nawiązujący jedynie do podziału zasadniczego przez przyjęcie w art. 10 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zasady, że sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin. W § 2 i 3 tego przepisu przyjęto, że sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych, zwanego dalej „okręgiem sądowym”, a sąd apelacyjny tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych, zwanego dalej „obszarem apelacji”. Struktura sądownictwa powszechnego pozostaje zatem, wbrew uzasadnieniu wniosku grupy posłów, zawsze związana z podziałem administracyjnym kraju, będącym określonym w ustawie podziałem zasadniczym, o którym mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji. Co więcej, nie można zaprzeczyć, że ustrój sądów powszechnych w aspekcie terytorialnym w swoich podstawach jest unormowany w ustawie.

W art. 176 ust. 2 Konstytucji RP określono kwestie związane z organizacją sądów, wymagające unormowania na poziomie ustawowym, zaliczając do nich ustrój sądów, ich właściwość oraz postępowanie przed sądami. Nie można się zgodzić z poglądem, że ustrój sądów obejmuje również określanie ich obszarów. Należy w tej kwestii mieć na względzie następujące argumenty. W literaturze przyjmuje się, że pod pojęciem ustroju sądów należy rozumieć strukturę sądów danego rodzaju, ich organizację wewnętrzną, sposób obsady stanowisk sędziowskich (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 345). Ponadto treść art. 180 ust. 5 Konstytucji nasuwa wniosek, że ustawodawca konstytucyjny w świadomy sposób dokonał rozróżnienia zagadnień dotyczących ustrojów sądów i okręgów sądowych, przez co nie można ich utożsamiać. Taka wykładnia znajduje uzasadnienie w poglądach doktryny, zgodnie z którymi przez „zmianę ustroju sądów” wyrażoną w art. 180 ust 5 Konstytucji należy rozumieć ustawową zmianę w systemie organizacji sądownictwa (np. likwidację sądów danego szczebla), natomiast przez „zmianę granic okręgów sądowych” zarówno zmiany

w zakresie okręgów sądowych, jak i obszarów apelacji, których dokonuje Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia na podstawie art. 20 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2009 r., str.247). Wreszcie należy mieć na uwadze poglądy wyrażone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące art. 176 ust. 2 Konstytucji - wyrok z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03 (OTK - A - 2003r., z. 6, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny dokonał rozróżnienia generalnych zasad ustalania właściwości miejscowej, które wynikają z regulującej dany rodzaj postępowania ustawy procesowej, od tworzenia konkretnych sądów i określania obszarów ich właściwości miejscowej. Stwierdził, iż nie można mylić pojęcia właściwości sądów, o jakiej mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji, z regulacjami prawnymi o charakterze administracyjnym, których zadaniem jest tworzenie ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości. Czym innym jest bowiem ustawowe, procesowe określanie właściwości sądów, czym innym zaś – administracyjne ustalenie obszarów funkcjonowania sądów. Ustawowe upoważnienie ma wyłącznie charakter organizacyjny i nie narusza istoty właściwości rzeczowej ani zasad określających kategorię sądów, które ze względu na charakter sprawy są właściwe do rozpoznawania spraw różnego typu. Nie można utożsamiać go zatem z upoważnieniem Ministra Sprawiedliwości do określenia właściwości sądów, w sytuacji gdy chodzi jedynie o zakreślenie – zgodnie z regułami wskazanymi w ustawie – obszarów ich funkcjonowania. Trybunał stwierdził, że jest to akt stanowiący organizacyjne rozstrzygnięcie organu władzy wykonawczej, wydane w formie aktu wykonawczego do ustawy ustrojowej, mające na celu optymalizację struktury terytorialnej sądów celem usprawnienia funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości, bądź dostosowania tej struktury do podziału administracyjnego kraju. Przyjmując odmiennosc tych kwestii, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w konsekwencji owego zróżnicowania przepisy, na mocy których następuje utworzenie konkretnych sądów, należy uznać za unormowanie typu administracyjnego, w związku z czym ustawowe przekazanie kompetencji w tym zakresie Ministrowi Sprawiedliwości nie narusza art. 176 ust. 2 Konstytucji.

Wskazanie rangi aktu normatywnego regulującego właściwość sądów określone jest w art. 176 ust. 2 Konstytucji wprost i dotyczy właściwości ogólnej sądów. W zależności od przyjętego kryterium można wyróżnić w tym zakresie właściwość rzeczową (przedmiotową), miejscową (terytorialną) i funkcjonalną (czynnościową).

Można też mówić o szczególnych właściwościach sądu: z łączności spraw oraz z tzw. delegacji. Właściwość rzeczowa oznacza kompetencję, jaką prawo przekazało sądom różnego szczebla ze względu na rodzaj rozpoznawanej sprawy. Właściwość miejscowa to kompetencja wskazująca, który sąd spośród sądów tego samego rzędu jest powołany do orzekania w danej sprawie. Właściwość funkcjonalna wskazuje zaś, który z sądów danego rodzaju i szczebla posiada uprawnienie do wykonania konkretnej czynności, a nie jak w przypadku właściwości rzeczowej – całościowego rozpoznania powierzonej mu ustawą procesową sprawy.

Niemniej jednak ustawami o znaczeniu podstawowym dla ustalenia właściwości sądu do rozpoznania konkretnej sprawy są ustawy procesowe, jak: Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania cywilnego.

Akt normatywny określający obszary właściwości sądów nie ma charakteru procesowego. Ogólne zasady tworzenia sądów powszechnych, wraz ze sposobem oznaczenia ich właściwości miejscowej, określają przepisy o organizacji sądów zawarte w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W ten sposób w przepisach ustawy ustalono podstawowe reguły dotyczące określenia właściwości miejscowej sądów, wiążąc je z podziałem terytorialnym kraju. Rozwiązanie takie z całą pewnością nie narusza zakresu swobody ustawodawcy, mieszczącego się w granicach wymogu przewidzianego w art. 176 ust. 2 Konstytucji.

Prawo o ustroju sądów powszechnych nie jest ustawą o charakterze procesowym. Tym bardziej procesowego charakteru nie mogą mieć akty prawne niższej rangi, wydawane w trybie zakwestionowanej delegacji ustawowej. Upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego nie może być interpretowane jako przepis wywołujący skutki procesowe, skoro charakteru procesowego nie ma sama ustawa upoważniająca. Zatem z natury rzeczy organizacyjne rozstrzygnięcie organu władzy wykonawczej, wydane w formie aktu wykonawczego do ustawy ustrojowej, mające na celu optymalizację struktury terytorialnej sądów w celu usprawnienia funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości bądź dostosowania tej struktury do podziału administracyjnego kraju, nie może wywoływać skutków procesowych w sferze właściwości miejscowej sądów w toczących się już postępowaniach karnych lub cywilnych.

Niezależnie od powyższego należy zaznaczyć, że poza sądami powszechnymi funkcjonują wojewódzkie sądy administracyjne, których ustrój określa ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269,

z późn. zm.) Zgodnie z art. 16 § 2 wyżej wymienionej ustawy wojewódzkie sądy administracyjne tworzy i znosi oraz ustala ich siedziby i obszar właściwości, a także może tworzyć i znosić wydziały zamiejscowe tych sądów Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Autorzy wniosków abstrahują od istnienia tego aktu ustawowego, zgodnie z którym tworzenie sądów administracyjnych nie dokonuje się w drodze ustawy, a aktu prawnego niższej rangi, jakim jest rozporządzenie Prezydenta RP.

Zgodnie z normą konstytucyjną wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na klasycznej monteskiuszowskiej zasadzie podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Z podziałem władz wiąże się zasada pozostawania ich we wzajemnej równowadze, a ponadto wzajemnego oddziaływania poszczególnych władz na siebie, ale tylko do tego stopnia, aby nie naruszyć istoty kompetencji drugiej władzy. Należy przy tym zaznaczyć, iż szczególną rolę przyznaje się władzy sądowniczej, która jako jedyna ma prawo formułowania wiążącej oceny nazwanej „wymiarem sprawiedliwości”. Sądy i trybunały traktowane są przez ustawę zasadniczą jako władza odrębna i niezależna od innych władz (art. 173 Konstytucji). Wykonywanie wymiaru sprawiedliwości mają z kolei gwarantować postanowienia Konstytucji odnoszące się do pozycji sędziego, w szczególności zasada niezawisłości i nieusuwalności.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostały sformułowane wymagania dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy władzami. Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż wymóg rozdzielenia władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialne odpowiadające ich istocie, a co więcej - każda z trzech władz powinna zachować pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. W odniesieniu do parlamentu minimum tym jest wyłączność stanowienia ustaw o nieograniczonym, w zasadzie, zakresie przedmiotowym (orzeczenie z 21 listopada 1994r. , K 6/94, OTK 1994, Nr 2, poz. 39, s. 91).

Wskazuje się jednocześnie, że odczytywanie art. 173 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji akcentuje niezależność i odrębność władzy sądowniczej (zob. E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady trójpodziału władz* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, Warszawa 1996).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podnosił, że wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada trójpodziału i równowagi władz nie oznacza ich zupełnej separacji i braku wzajemnych zależności (np. wyrok z 4 października 2000 r., sygn. P. 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189). Rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej nie wyklucza wzajemnych oddziaływań i dopełniania się, przy czym niewątpliwie najsilniej ukształtowała się odrębność władzy sądowniczej. Do istoty władzy sądowniczej należy bowiem konstytucyjnie gwarantowana niezależność sądownictwa od pozostałych władz, ponieważ tylko sądy mogą wymierzać sprawiedliwość (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 5, Warszawa 2001, s. 70-81).

Należy przy tym podkreślić, że gwarancje wynikające z treści art. 173 Konstytucji dotyczą wyłącznie istoty władzy sądowniczej – sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W tym zakresie rozwiązania ustawowe powinny być tak skonstruowane, aby w istocie wykluczać ryzyko różnego rodzaju nadużyć (politycznych, praktycznych), które w konsekwencji mogłyby zagrażać prawom obywateli. „Ingerencja” organów innych władz dopuszczalna jest jedynie w pozaorzeczniczą sferę działalności sądów: „(...) niezależność sądów, z natury rzeczy, musi podlegać ograniczeniom wynikającym z konieczności ich funkcjonowania w ramach całego aparatu państwowego (nigdy nie mogą one jednak prowadzić do przyznania pozostałym władzom środków wpływu czy kontroli nad orzecznictwem w konkretnych sprawach)”- por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz pod red. L. Garlickiego*, t. IV, Warszawa 2005, s. 6.

Jak już wskazano, zasada podziału i równowagi władzy nie eliminuje powiązań między poszczególnymi władzami. Typowe jest nakładanie się kompetencji władz lub wręcz ich przecinanie się, w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej sięgające niekiedy aż do ich istoty. Inaczej jest w wypadku władzy sądowniczej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że jej rozdzielenie oznacza separację tej władzy od pozostałych. Skoro władza sądownicza może być wykonywana wyłącznie przez sądy, to pozostałe władze nie mogą ingerować w jej działania lub w niej uczestniczyć (zob. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz pod red. L. Garlickiego*, t. V, Warszawa 2007, s.13; por. J. Oniszczyk, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2000, s.190). W wypadku władzy sądowniczej nie może być mowy o takich odstępstwach od zasady podziału i równowagi władzy (np. przecięcia kompetencyjne),

które są dopuszczalne w relacjach między pozostałymi władzami. Żadna władza nie może ingerować w sprawy struktury, składu lub działania władzy sądowniczej, chyba, że wyjątki dotyczą wypadków określonych w Konstytucji. Przy czym, w wypadku władzy sądowniczej jądro kompetencyjne polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu. Gwarancją realizacji takiej pozycji władzy sądowniczej jest zasada niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki lub osób prawnych (por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04).

Jednak wyodrębnienie władzy sądowniczej, przejawiające się w jej szczególnych kompetencjach oraz w usytuowaniu jej organów, nie oznacza jeszcze stanu, w którym podział władzy prowadzi do całkowitej izolacji sądownictwa od innych organów państwa. Art. 173 Konstytucji, w którym ustrojodawca wskazuje na sądy jako organy władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej, jaką jest zasada współdziałania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. W istocie stanowią one jedną konstrukcję ustrojową. W jej ramach władze zobowiązane są do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych. Odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami, gdyż wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10 Konstytucji (por. wyroki TK: z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41 oraz z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8) oraz przynajmniej pośrednio z wymogu współdziałania władz, o czym stanowi preambuła do Konstytucji. Zatem władza sądownicza, mimo swojego odizolowania w zakresie orzekania od pozostałych władz, nie jest całkowicie odseparowana od nich, jeśli chodzi o powiązania o charakterze funkcjonalnym. Jednocześnie jakakolwiek zewnętrzna ingerencja w proces sędziowskiego orzekania jest konstytucyjnie wykluczona.

Minister Sprawiedliwości, realizując treść upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, porusza się w ramach określonych ustawą, a tym samym działa z upoważnienia władzy ustawodawczej. Działanie to odbywa się więc bez naruszenia zasad dotyczących podziału kompetencji pomiędzy poszczególne człony władzy publicznej.

Wobec powyższego, brak podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, jak również art. 3 § 3 ustawy – Prawo

o ustroju sądów wojskowych z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 15 ust. 2 Konstytucji.

2) Odnośnie do zarzutu niezgodności art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 3 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych z art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji

Wyrażona w art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji norma ustanawia zasadę nieusuwalności sędziów z urzędu i ich nieprzenoszalności, co oznacza, że złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w wypadkach wyraźnie przewidzianych w ustawie oraz w trybie ustawą określonym. Nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziów stanowi jedną z gwarancji zasady niezawisłości sędziowskiej i związanej z nią bezstronności sądu. W art. 180 ust. 5 Konstytucji wskazano wyjątki od zasady nieprzenoszalności i nieusuwalności. W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych istnieje możliwość przeniesienia sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku - bez jego zgody. Powyższe unormowanie zapewnia, że utworzenie lub zniesienie sądu, czy też zmiana siedziby, bądź obszaru właściwości sądu nie będą mogły stać się środkiem do wpływania na zachowania sędziów w postępowaniach sądowych. Jest to z jednej strony gwarancja dla sędziego, że zmiany organizacyjne nie będą miały wpływu na jego pozycję zawodową, w szczególności pod względem finansowym, a z drugiej wskazanie dla wprowadzającego zmiany, że nie będzie w ten sposób mógł wpłynąć na motywacje sędziów w zakresie orzekania. Mniejsze znaczenie ma tym samym, czy zmiany będą dokonywane aktem rangi ustawowej przez władzę ustawodawczą, czy też aktem niższego rzędu wydanym przez władzę wykonawczą, ponieważ jest dodatkowy mechanizm, który chroni wymiar sprawiedliwości przed wpływami poprzez zmiany w strukturze sądów.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., wydanego w sprawie K 45/07 (OTK-A-2009 r., Nr 1, p.3) wskazał, że zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów przewidziane we wskazanych wyżej unormowaniach konstytucyjnych, mają na celu zapewnienie sędziemu gwarancji niezależności przez zagwarantowanie nieusuwalności ze stanowiska bez jego zgody.

Gwarancje wynikające z art. 180 Konstytucji dotyczą bowiem funkcjonalnego zapewnienia sędziom, że po powołaniu na stanowisko sędziego będą sprawować powierzoną im władzę sądowniczą bez przeszkód w danym sądzie i w danym czasie. Trybunał podkreślił również, że w tym wyraża się założenie stabilizacji urzędu sędziego, realizowane przez zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu, zakaz zawieszenia sędziego w sprawowaniu urzędu, zakaz przeniesienia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakazy te nie mogą mieć charakteru absolutnego. W praktyce mogą pojawiać się bowiem sytuacje, gdy trzeba pozbawić sędziego stanowiska, zawiesić w urzędowaniu lub przenieść na inne miejsce służbowe. Zdaniem Trybunału stabilizacja urzędu sędziego ma przede wszystkim stanowić gwarancję tego, aby sędzia orzekał w sposób niezawisły. Wynika z tego dyrektywa, żeby ustawodawca precyzyjnie określał wyjątki, w których może dojść do naruszenia stabilizacji zawodowej sędziego. Ponadto ustawodawca musi stworzyć właściwe gwarancje proceduralne, osłabiające skutki ingerencji w stabilność urzędu sędziego. Co istotne, w ocenie Trybunału podstawowym celem regulacji zawartej w art. 180 Konstytucji nie jest ochrona osoby piastującej stanowisko, ale zapewnienie prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej w interesie ogółu.

Przepis art. 71 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nawiązuje do regulacji określonej przez przepis art. 180 ust. 5 Konstytucji i przewiduje możliwość przeniesienia sędziego w stan spoczynku, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, jeżeli nie został przeniesiony do innego sądu. Z kolei art. 75 § 2 ust. 1 ustawy przewiduje, że zgoda sędziego na przeniesienie na inne miejsce służbowe nie jest wymagana w przypadku zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu. Z samej treści art. 185 ust. 5 Konstytucji nie wynika, ażeby zdarzenie w postaci „zmiany granic okręgów sądowych” podlegało materii ustawowej, natomiast z wcześniejszych rozważań co do treści art. 176 ust. 2 Konstytucji wynika, że do regulacji ustawowej należy zdarzenie w postaci „zmiany ustroju sądów”. Z uwagi na fakt, że ani przepis art. 185 ust. 5 ani art. 176 ust. 2 Konstytucji nie zastrzega drogi ustawowej do dokonywania „zmiany granic okręgów sądowych”, uprawnienie wynikające z art. art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie może być uznane za sprzeczne z art. 180 ust. 2 Konstytucji. Niezależnie od powyższego należy wyrazić pogląd, że przez

regulację zawartą w art. 75 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zostały stworzone niezbędne gwarancje proceduralne stabilizacji urzędu sędziego, pozwalające na weryfikację zasadności przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe w sytuacji, gdy przeniesienie to następuje bez zgody sędziego. W wypadkach przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe na skutek zmian organizacyjnych sędziemu przysługuje prawo wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego.

Instytucja przeniesienia na inne miejsce służbowe nie została wprowadzona do porządku prawnego z uwagi na interes osobisty sędziego, lecz ze względu na potrzebę zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości, stworzenia w sądownictwie ładu organizacyjnego oraz zapewnienia Ministrowi Sprawiedliwości możliwości reakcji na potrzeby kadrowe poszczególnych jednostek, przy poszanowaniu konstytucyjnych zasad nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów. Potwierdzają to unormowania zawarte w art. 56 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, które przyznają Ministrowi Sprawiedliwości kompetencje związane z przydzielaniem nowych stanowisk sędziowskich sądom w oparciu o kryteria takie jak: racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów.

Natomiast należy wskazać, że w razie zmiany granic okręgów lub zniesienia sądów, wskutek wydania rozporządzenia w trybie art. 20 ust. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku nie następuje na podstawie tego aktu prawnego. Podstawą normatywną do zmiany jego statusu są bowiem przepisy art. 71 § 3 lub art. 75 § 2 ustawy, które nie zostały objęte procedurą badania zgodności z konstytucją. Nie zachodzi zatem bezpośredni związek pomiędzy określonym w art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych trybem tworzenia sądów i zakresem wyłącznej regulacji ustawowej a gwarancjami niezawisłości sędziowskiej, o których mowa w art. 180 ust. 1 Konstytucji (nieusuwalność) oraz art. 180 ust. 2 Konstytucji (przesłanki złożenia sędziego z urzędu, zawieszenia oraz przeniesienia do innej siedziby lub na inne stanowisko w przypadkach innych, niż zmiana granic okręgów sądowych).

Wobec powyższego, brak podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, jak również art. 3 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych z art. 180 ust. 1, 2 i 5 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 15 ust. 2 Konstytucji.

3) Odnośnie do zarzutu niezgodności art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 3 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji

Art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu, stanowiąc, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w licznych orzeczeniach na temat prawa do sądu prawo to zostało ujęte następująco. Jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem, a na prawo do sądu składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia) - wyrok z 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14. Prawo do sądu istnieje nawet wówczas, gdy jakaś ustawa regulująca prawa i obowiązki jednostki nie przewiduje możliwości wystąpienia na drogę sądową (por. wyrok SN z 7 kwietnia 1999 r., IPKN 648/98, OSNP 2000, Nr 11, poz. 423; uchwała SN z 18 stycznia 2001 r., III ZP 28/00, OSNP 2001, Nr 7, poz. 210). W 2007 r. Trybunał Konstytucyjny uzupełnił te elementy prawa do sądu o prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (wyrok z 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 108). Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na znaczenie prawa do wysłuchania, stwierdzając, że naruszenie prawa do sądu przejawia się w pozbawieniu tzw. prawa do wysłuchania, które wprawdzie nie zostało wyrażone w Konstytucji, jednak jest powszechnie uznane za składową prawa do sądu (wyrok z 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14). W powołanym wyroku z 24 października 2007 r. (w sprawie sygn. SK 7/06) Trybunał wskazał na wymogi, jakie muszą spełniać sądy, aby odpowiadały przesłance z art. 45 ust. Według Trybunału wszelkie „sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji powinny być rozpatrywane przez sądy wymienione w Konstytucji, a jednocześnie sądy te muszą spełniać wymogi: 1) właściwości, 2) niezależności, 3) bezstronności i 4) niezawisłości”. Również wskazał, że „art. 45 ust. 1 Konstytucji musi być interpretowany w kontekście regulacji zawartej w rozdziale VIII Konstytucji. (...) Wykładnia systemowa

Konstytucji nakazuje przyjąć, iż założone przez ustrojodawcę w art. 45 ust. 1 Konstytucji cechy sądu i postępowania przed sądem winny być interpretowane przez pryzmat odpowiednich uregulowań zawartych w art. 173 i nast. Konstytucji. Jeżeli zatem art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, to pojęcia określające wymagane cechy należy rozumieć tak, jak to wynika z przepisów rozdziału VIII Konstytucji”. Odnosząc się do tych wypowiedzi Trybunału, należy zauważyć, że zniesienie konkretnego sądu lub zmiana jego obszaru w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (czy też Ministra Obrony Narodowej) nie oznacza, że sąd, który w wyniku tych zmian będzie rozpoznawał sprawę, nie będzie właściwy w rozumieniu konstytucyjnym. Należy w tej mierze odwołać się do wykładni art. 176 ust. 2 Konstytucji RP zaprezentowanej w już przywoływanym wyroku z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03 (OTK - A - 2003 r., z. 6, poz. 56). W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny dokonał rozróżnienia generalnych zasad ustalania właściwości miejscowej, które wynikają z regulującej dany rodzaj postępowania ustawy procesowej, od tworzenia konkretnych sądów i określania obszarów ich właściwości miejscowej. W kontekście tego wyroku i dokonanej w niej interpretacji art. 176 ust. 2 Konstytucji sądem właściwym w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest sąd, którego właściwość funkcjonalna, miejscowa i rzeczowa została ukształtowana w drodze ustaw, natomiast nie chodzi tu o właściwość wynikającą z obszaru jego działania, który jest determinowany jego siedzibą lub granicami obszaru działania. Przewidziany w zaskarżonych przepisach tryb tworzenia sądów i określania obszaru ich właściwości terytorialnej nie ma wpływu na prawa i wolności obywateli do zainicjowania postępowania sądowego, gwarancji proceduralnych w jego przeprowadzeniu i wydania wyroku. Również w jakikolwiek sposób nie ingeruje w zagwarantowaną przepisami ustawowymi sferę bezstronności, niezawisłości i niezależności, tak sędziów w nim orzekających, jak też samego sądu.

Obowiązkiem prawodawcy jest zapewnienie każdemu rozpoznania jego sprawy przez sąd wykazujący kwalifikacje określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawodawca, poprzez odpowiednie ukształtowanie struktury sądów, określenie właściwości i trybu postępowania przed nimi (art. 176 ust. 2 Konstytucji), jak również poprzez adekwatne do tych wymogów wskazanie przesłanek o charakterze personalnym, legitymujących sędziów do rozpoznawania spraw (art. 178, art. 180 i art. 181 Konstytucji), winien gwarantować, od strony organizacyjno-proceduralnej, spełnienie przymiotów, o jakich stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01).

Wobec powyższego, brak podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, jak również art. 3 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4) Odnośnie do zarzutu niezgodności art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z art. 92 ust. 1 Konstytucji

W myśl art. 92 Konstytucji rozporządzenia wydawane są przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż warunek, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu, oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Trybunał podziela też pogląd doktryny, że w ustawie należy zawrzeć jakąś treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy (zob. wyrok z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16). Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań. Nie może więc być rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego upoważnienie. Niemożność ustalenia tak rozumianego celu prowadzi *per se* do podważenia poprawności upoważnienia do wydania aktu normatywnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 kwietnia 2009 r., P 53/08).

Należy przy tym zauważyć, że wytyczne dotyczące treści aktu normatywnego powinny mieć charakter kierunkowy, pozwalający na odczytanie zamiaru ustawodawcy. Nie oznacza to jednak, że każda kwestia, która ma zostać unormowana w rozporządzeniu, powinna zostać w sposób drobiazgowy określona w wytycznych. Trzeba bowiem zauważyć, co podkreśla Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, że „sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i – oczywiście – zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy”.

Zatem stopień szczegółowości wytycznych w przepisach delegujących zależy od zakresu uregulowania danej kwestii w ustawie. Upoważnienie do wydania rozporządzenia musi wskazywać organ właściwy do jego wydania, zakres spraw przekazanych do uregulowania w tym akcie, poza który nie można wykraczać. Trybunał Konstytucyjny badając zgodność aktów wykonawczych z ustawą kontroluje także, czy podmiot wydając go miał do tego uprawnienie i czy działał w określonych granicach. Ustawa powinna również ustalać wytyczne dotyczące treści przyszłego aktu wykonawczego, przy czym należy uwzględniać całość regulacji ustawowej, a nie tylko ściśle – przepis upoważniający. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał, że przepisy aktu wykonawczego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi (np. wyrok z 15 lutego 2010 r., K 15/09, wyrok z 23 lutego 2010 r., K 1/08).

Rozporządzenie, będące aktem prawnym zaliczanym do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest funkcjonalnym uzupełnieniem ustawy. Ustawa powinna jednak pozostawić organowi upoważnionemu pewną samodzielność w unormowaniu materii, której rozporządzenie dotyczy. Istotne jest, aby podmiot wydający rozporządzenie mógł prawidłowo odczytać intencje ustawodawcy na podstawie wytycznych zawartych w upoważnieniu (wyrok TK z 26 maja 2009 r., P 58/07).

Wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Winno być ono sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w tym w szczególności przepis upoważniający powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia (wyrok z 7 listopada 2000 r., K 16/00).

Przyjmując za zgodne z Konstytucją uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia, należy uznać, że sposób sformułowania upoważnienia w art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych jest w pełni zgodny z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji. Delegacja ustawowa szczegółowo określa przesłanki, którymi winien się kierować wydający rozporządzenie, wskazując, że kształtowanie struktury sądów winno być warunkowane wysokością wpływu spraw ocenianą pod kątem ekonomii postępowania i realizacji prawa obywatela do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Musi to nastąpić w zgodzie z przytoczonym wcześniej przepisem art. 10

ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Wobec tego nie jest zasadne twierdzenie wnioskodawców o blankietowym charakterze tego upoważnienia.

Nie są również trafne zarzuty, że upoważnienie z art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych odnosi się do spraw o tak istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, że powinny być one uregulowane w ustawie, a nie rozporządzeniu. Należy podkreślić, że redakcyjne ujęcie art. 176 ust. 2 Konstytucji nie daje podstaw do wyprowadzania z niego zasady absolutnej wyłączności regulacji ustawowej (zob. ogólnie L. Garlicki, *Polskie prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2003, s.139). Nakaz regulacji ustawowej oznacza, że na tym poziomie muszą być określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej, nie wyklucza natomiast odsyłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia (zob. wyrok TK z 30 czerwca 2003 r., P 1/03, OTK ZU 2003, nr 6, poz. 56, s. 725 n.). Tworzenie i znoszenie konkretnych sądów, wyznaczanie ich siedzib i obszaru właściwości należy do kompetencji organów władzy wykonawczej, ponieważ w istocie chodzi tu o akty indywidualno – konkretne, będące wykonaniem ustawy. To – na mocy zasady podziału władzy – należy „z natury rzeczy” do właściwości egzekutywy.

Jak już wyżej wskazano, sama organizacja struktury sądownictwa, kształtowana w oparciu o minimalne standardy określone w ustawie, w żadnej mierze nie wpływa negatywnie na dostęp obywatela do sądu. Co więcej, budowanie struktury sądownictwa w drodze aktów wykonawczych wydawanych w granicach wyraźnych wytycznych wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi gwarancję elastyczności organizacji wymiaru sprawiedliwości. Regulowanie powyższych kwestii w drodze rozporządzeń wpływa pozytywnie na równomierne obciążenie sądów, co z kolei sprzyja rozpoznawaniu spraw w rozsądnym terminie.

Dodatkowo warto podkreślić, iż twórcy Konstytucji wzięli pod uwagę konieczność zachowania elastyczności organizacji wymiaru sprawiedliwości, przewidując konieczność zniesienia określonego typu (szczebla) sądów lub zmniejszenia liczby sądów danego szczebla. Wniosek taki wynika z art. 180 ust. 5 Konstytucji, gwarantującego sędziemu przeniesionemu w stan spoczynku w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych prawo do pełnego uposażenia. Należy zauważyć, iż przepis nie przewiduje wymogu posługiwania się formą ustawy. Wynika z tego, że, o ile „zmiany ustroju sądów” z mocy art. 176 ust. 2 zawsze muszą być przeprowadzane w drodze ustawy, to „zmiana granic okręgów sądowych” nie wymaga

takiej formy, a więc może być dokonywana w drodze aktów niższego rządu (zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 180 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* pod red. L. Garlickiego, t. III, Warszawa 2003, s. 9).

Analiza upoważnienia ustawowego zawartego a art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie nasuwa żadnych wątpliwości co do zgodności tego przepisu z art. 92 Konstytucji.

Niezależnie od argumentów natury konstytucyjnej należy wskazać również na pewną niekonsekwencję wnioskodawców, którzy upatrują niekonstytucyjności jedynie w przepisie art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a przecież nie jest on jedynym przepisem upoważniającym Ministra Sprawiedliwości do kształtowania struktury organizacyjnej sądów. Na podstawie art. 20 pkt 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadanym jej przez wymienioną ustawę z dnia 18 sierpnia 2011 r. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzeń może przekazać jednemu sądowi okręgowemu (bądź rejonowemu) rozpoznanie spraw danego rodzaju (np. z zakresu prawa pracy lub ubezpieczeń społecznych, spraw gospodarczych, wieczystoksięgowych) z obszaru właściwości innych sądów okręgowych (bądź rejonowych).

Zdaniem wnioskodawców całość zagadnień związanych z ustrojem, właściwością oraz postępowaniem przed sądami winny regulować ustawy, podczas gdy przedmiotem zaskarżenia jest wyłącznie art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Konsekwencją ewentualnego wyeliminowania z porządku prawnego art. 20 pkt 1 ustawy i przekazania tego uprawnienia władzy ustawodawczej, przy jednoczesnym pozostawieniu w zakresie kompetencji Ministra Sprawiedliwości uprawnień wynikających z art. 20 pkt 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ustawy, byłby dualizm kompetencyjny w zakresie możliwości kształtowania struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego. Takie podzielenie kompetencji pomiędzy dwie władze mogłoby prowadzić do niespójnych rozwiązań struktury organizacyjnej sądownictwa, co nie służyłoby realizacji prawa do sądu wyrażonego w art. 45 Konstytucji w jego aspekcie zapewnienia rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

5) Odnośnie do zarzutu niezgodności art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 3 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej odpowiednimi Protokołami (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) przewiduje, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (...)”.


Z powyższego nie wynika, iż uregulowanie pewnych elementów struktury organizacyjnej sądownictwa aktem prawnym innym niż ustawa jest sprzeczne ze standardami wyznaczonymi przez Konwencję. Potwierdza to Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka (jednego z organów kontrolnych ówczesnego systemu konwencyjnego) z dnia 12 października 1978 r. w sprawie 7360/76 Zand przeciwko Austrii, która dotyczyła również przekazanej przez akt ustawowy ministrowi sprawiedliwości kompetencji w zakresie tworzenia sądów, z tym że upoważnienie ustawowe odnosiło się do tworzenia sądów pracy, a wytyczną do realizacji tego upoważnienia było tworzenie sądów „stosownie do potrzeb” (ang. *according to need*, niem. *nach Bedarf*). Komisja uznała wówczas, że takie uregulowanie nie wykracza poza dopuszczalne ramy wyznaczone przez art. 6 ust. 1 Konwencji, gdyż uprawnienie ministra zostało ograniczone, choć w niewielkim stopniu, przez przepis ustawy. Komisja stwierdziła bowiem, że chociaż Konwencja wymaga, by organizacja sądownictwa była określona przez prawo ustanowione przez Parlament, a nie opierała się na dyskrecjonalnej kompetencji władzy wykonawczej, to taki wymóg nie oznacza, iż kwestie te nie mogą być regulowane w aktach niższego rzędu wydanych na podstawie delegacji zawartej w ustawie, jeśli przepisy ustawowe określają przynajmniej ramy organizacyjne sądownictwa. Komentując wskazany przepis Konwencji zauważono, że ustawa nie musi regulować szczegółowo każdej kwestii, wystarczy, aby ustawodawca określił strukturę sądownictwa (por. orzeczenie Jorgic v. Niemcy z dnia 12 lipca 2007 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 74613/01, § 65). Szczegółowe problemy można natomiast pozostawić do rozstrzygnięcia władzy wykonawczej (por. orzeczenie Piersack v. Belgia z dnia 1 października 1982 r., A.53, § 33) – M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, LEX 2010).

Z powyższego wynika brak podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 3 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

6) Wnioski końcowe

Powyższe rozważania oraz analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazują na brak ograniczeń natury konstytucyjnej dla scedowania uprawnień w zakresie tworzenia poszczególnych sądów i określania obszaru ich właściwości w drodze rozporządzenia. Z faktu przekazania Ministrowi Sprawiedliwości i Ministrowi Obrony Narodowej przewidzianych w ustawach ustrojowych kompetencji o charakterze administracyjnym w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej sądów nie można zasadnie wyprowadzać wniosku o naruszeniu istotnych kompetencji władzy sądowniczej, którą jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Możliwość kształtowania terytorialnej organizacji sądownictwa w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości nie wpływa na niezawisłość sędziów w sprawowaniu czynności jurysdykcyjnych i nie przekracza granic niezależności sądów. Poza władztwem organów władzy wykonawczej pozostają bowiem zagadnienia ustrojowe związane z wieloszczeblowością struktury sądów, ich organizacją wewnętrzną, gwarancjami dotyczącymi niezawisłości i niezależności sądów, instancyjnością, jak też z właściwością rzeczową, miejscową i funkcjonalną sądów (te ostatnie są określane przez ustawy proceduralne), które stanowią istotne elementy kształtujące realizację funkcji jurysdykcyjnych.

Należy także podkreślić, że Minister Sprawiedliwości, jako organ władzy publicznej, jest odpowiedzialny za funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości jako całości, w tym za stworzenie warunków organizacyjnych gwarantujących maksymalną efektywność sądownictwa oraz realizację zasady prawa obywatela do sądu. Powierzenie mu zatem określonego w art. 20 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych uprawnienia jest tymi zadaniami uzasadnione i w żadnej mierze nie narusza zasady niezawisłości sędziów ani niezależności sądów.

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Michał Królikowski
PODSEKRETARZ STANU